Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 993/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	2025/0355
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	xxxxxxxx
Artículos	2 y 24 LTPA; Art. 15.2 LTAIBG;
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 1 de Abril de 2025 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 15 de julio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información, en los siguientes términos:

> *" [...] respuestas a las xxx preguntas incluidas en mi solicitud (xxxx), de acceso a la información pública, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1/2014 del Parlamento de Andalucía y en la Resolución xxx/2024 del CTPDA."*

En la solicitud de 14 de junio de 2024, se solicitaba la siguiente información (xxxxxxxx)

> *"1. ¿Cuál es el nombre del instructor del citado expediente sancionador?*
>
> *2.1 ¿Entre qué fechas (fecha de inicio y fecha de fin) ha cometido xxxxx la infracción por la que ha sido sancionada? [...]*
>
> *3.1. ¿Cuántas xxxxxxs han visto su actividad afectada por la infracción cometida por xxxxxxxx? [...]*
>
> *4.1. ¿Hay en los expedientes informativos xxxxx y xxxx y el expediente sancionador xxxxx documentos que permitan acreditar, fehacientemente, que xxxxxx ha cumplido los requisitos impuestos por la normativa vigente para poder facturar el xxxxxxx? [...]*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

5.1. ¿Cuál es el periodo mínimo (1 mes, 2 meses, 3 meses...) a partir del cual esa xxxxx ha considerado que el proceder de xxxxxx se ajusta a la conducta tipificada en el artículo 65.11 de la Ley 24/2013? [...]

6.1 ¿Ha delegado el consejero de xxxxxxx en Vd. la competencia para resolver el expediente sancionador xxxx? [...] "

2. La entidad reclamada contestó la solicitud de 15 de julio de 2024, mediante resolución de 30 de julio de 2024, notificada el 2 de agosto de 2024, denegando el acceso a la información conforme al art. 14.1.f) LTAIBG, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

3. Dicha Resolución de 30 de julio de 2024 fue objeto de la Reclamación xxx/2024, resuelta por este Consejo el xxxxx (Resolución xxx/2025), estimándola parcialmente, y disponiendo en su Fundamento de Derecho Cuarto, apartado 4º, respecto de la cuestión que ahora interesa, es decir, conocer el nombre de la persona instructora del expediente sancionador n.º xxxxx, lo siguiente:

(...) "Respecto al nombre del instructor del citado expediente sancionador, cuyo conocimiento consideramos que no afectaría ni al límite invocado por la entidad reclamada ni al límite previsto en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG, la información a facilitar contendrá datos personales meramente identificativos relacionados con la organización. Debemos por tanto aplicar nuestra reiterada doctrina sobre el acceso a datos meramente identificativos (artículo 15.2 LTAIBG) (Resolución xxxx/2024, por todas).

Por tanto, la entidad deberá facilitar la identidad del empleado que haya instruido el expediente sancionador de referencia.

No obstante, si la entidad responsable de la información considera, motivadamente, que el acceso a la identidad del empleado en cuestión pudiera afectar a otros derechos constitucionales que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso (integridad física o moral, intimidad, etc.), antes de resolver deberá practicar el trámite de alegaciones al que se ha hecho referencia en el apartado anterior, previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, para disponer de una información que permita una valoración más acertada de los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impide la divulgación. Para ello, y como se indica en el apartado 2, el órgano reclamado deberá retrotraer el procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución, debiendo informar a la persona solicitante de esta circunstancia".

4. Por escrito de 27 de enero de 2025, la entidad reclamada en ejecución de los dispuesto en el Fundamento de Derecho Cuarto, apartado 4, de la Resolución xxx/2025, considerando que la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.3 LTAIBG, concede a la persona afectada un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estime oportunas. Escrito que fue debidamente notificando al reclamante, con fecha 6 de febrero de 2025.

5. Por escrito de 14 de febrero de 2025 la persona afectada por la petición de información contestó al trámite de alegaciones, manifestando su oposición.

6. El 18 de febrero de 2025 el Consejo requiere a la entidad reclamada para que comunique las actuaciones realizadas en cumplimiento de la Resolución xxxxxxxx.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

7. La entidad reclamada responde por escrito de 18 de febrero de 2025, notificado al reclamante el 26 de febrero de 2025, señalando que una vez finalizado el trámite de audiencia a tercero resolverá esta cuestión mediante resolución dictada al efecto.

8. *C*on fecha 27 de febrero de 2025 la entidad reclamada, tras resolverse el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, dicta Resolución, notificada el 05 de marzo de 2025, sobre la cuestión de conocer el nombre de la persona instructora del expediente sancionador n.º xxxxx, denegando el acceso a dicha información (EXPTE. PID@ xxx/2024).

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, centrándonos en lo que ahora interesa:

> *"xxxxxxxxx*
>
> *Por todo ello, le SOLICITO que*
>
> *a) obligue a la xxxxxxx a facilitarme la identidad del instructor del expediente sancionador xxxxx,*
>
> *b) subsidiariamente a lo anterior, y únicamente cuando la denegación de la identidad del instructor del expediente sancionador xxxxx esté rigurosamente argumentada, obligue a la xxxxxxxx a facilitarme el nombre y las iniciales de los apellidos de la citada persona y una declaración concisa que establezca si se trata, o no, del mismo sujeto que instruyó el expediente sancionador xxxxx."*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 9 de abril de 2025 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación.

2. El 20 de abril de 2025 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 23 de abril de 2025.

3. El 26 de mayo de 2025 la entidad reclamada remite documentación relacionada con el expediente. Entre la misma, se incluye un informe de 23 de mayo de 2025 referenciando las actuaciones realizadas hasta el momento, así como la Resolución de la xxxxxxx de 27 de febrero de 2025 por la que se deniega el acceso a la información pública solicitada por el reclamante.

4. El 7 de julio de 2025 la persona reclamante presenta escrito dirigido a la persona titular de la Dirección de este Consejo solicitando *"...que resuelva el expediente RECL-2025/0355 a la mayor brevedad posible".*

5. La entidad reclamada fundamentó la denegación de la información en la protección de los derechos e intereses de una tercera persona afectada por la solicitud de información. Por ello, y según lo previs-

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

to en el artículo 24.3 LTAIBG, mediante oficio de 23 de septiembre de 2025 se requiere a la entidad reclamada para que, en virtud del principio de colaboración entre las Administraciones Públicas previsto en los artículos 3 y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, notifique trámite de audiencia a la tercera persona afectada, a la cual le fue concedido en su día por dicha entidad, en base a la aplicación de lo establecido por el artículo 19.3 LTAIBG, para lo cual se le remite copia del expediente y a los efectos de que, en el plazo de 10 días, pueda formular las alegaciones que a su derecho convenga.

6. El 6 de octubre de 2025 tiene entrada en este Consejo escrito de la persona reclamante en el la reclamación que nos ocupa, solicitando que:

> *"a) Resuelva, sin mayor dilación, el expediente RECL-2025/0355 teniendo en cuenta que las alegaciones que tratan de impedir el acceso a la información pública carecen de la menor credibilidad, como queda demostrado por la documentación remitida por mí a ese Consejo (...)o*
>
> *b) Subsidiariamente a lo anterior, si fuera previsible que la resolución del expediente RECL-2025/0355 va a demorarse, me comunique el día y la hora en que puedo acudir al CTPDA para acceder a dicho expediente y ser informado sobre las gestiones aún quedan por realizar antes de poder resolverlo, en virtud de lo establecido en la letra a) del artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".*

7. El 4 de noviembre de 2025 se remite a este Consejo escrito de la xxxxxxx al que se adjunta escrito de alegaciones formulado por la tercera persona afectada, mediante el que se opone a que se facilite su identificación a la persona solicitante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el 3.1.a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 5 de marzo de 2025, y la reclamación fue presentada el 1 de Abril de 2025, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA "*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*", redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que "*Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue conocer la identidad del instructor de un determinado expediente sancionador, con objeto de "*averiguar si se trata del mismo funcionario que, xxxxxxxx-xxxx. – [nombre y apellido de la persona instructora] tenía previsto imponer en el expediente sancionador xxxxxx*"; , o subsidiariamente, conocer el nombre y las iniciales de los apellidos de la citada persona y una declaración concisa que establezca si se trata, o no, del mismo sujeto que instruyó un determinado expediente sancionador.

Como ya se indicó en la Resolución xxxxxxx de xxxxxx, de la que trae causa la presente reclamación, su solicitud de información, referida a querer conocer, "*el nombre del instructor del expediente sancionador xxxxx",* es *"información Pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que en principio obrarían en poder de la entidad reclamada, sujeta a la LTAIBG y LTPA, y que han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

2. Previamente debemos aclarar que este Consejo observa que el reclamante, utiliza la vía de la reclamación para modificar los términos de su original solicitud de información y para incluir una serie de valoraciones personales, respecto a lo cual, le recordamos, por una parte, nuestra ya consolidada línea doctrinal, según la cual la entidad reclamada "*sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento (…) (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º)*; y por otra, nuestra reiterada doctrina sobre las solicitudes de información en las que se incluyen valoraciones personales que condicionan la respuesta a ofrecer.

Así, en la Resolución 396/2023 afirmábamos que:

> *"2. Sin embargo, respecto a la primera petición (" Si se ha adoptado alguna medida disciplinaria para depurar la responsabilidad en que podría haber incurrido [nombre y apellidos] ([se cita cargo] de este Ayuntamiento) por haber propuesto la redacción de las bases reguladoras con manifiesta infracción de lo dispuesto en el art. 7.1 del Decreto 201/2003, de 8 de julio, en concreto, obviando el trámite de publicación obligatoria en BOP de la lista provisional de personas admitidas y excluidas"), este Consejo considera que lo solicitado no tiene encaje en el concepto de información pública antes descrito. Y es que para identificar la información solicitada, tanto la entidad como este Consejo deberían hacer un juicio de valor que excede del concepto de información pública ("...por haber propuesto la redacción de las bases reguladoras con manifiesta infracción de lo dispuesto en el art. 7.1 del Decre-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

to 201/2003, de 8 de julio, en concreto, obviando el trámite de publicación obligatoria en BOP de la lista provisional de personas admitidas y excluidas"). La solicitud se sustenta en unas afirmaciones (ausencia de un trámite) que la entidad reclamada debería comprobar para poder proporcionar la información, lo que exigiría una investigación de los hechos y un posterior análisis jurídico que concluya que estos exijan la adopción de medidas disciplinarias. Y resulta que estas actividades de investigación y de análisis jurídico no está incluida en el objeto de la ley, que se limita al acceso a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada."

E igual consideración merece la solicitud objeto de esta reclamación.

En ambas peticiones, la persona reclamante afirma que se solicita información sobre la celebración de eventos "incumpliéndose la Ley 13/1999 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía. A la vista de la petición, consideramos que lo solicitado no tiene encaje en el objeto de la Ley, ya que para delimitar el objeto de la petición la entrada debería valorar las circunstancias de cada caso para determinar que se ha incumplido o no "la Ley 13/1999 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía". La entidad debería por tanto realizar un análisis jurídico de unos hechos para alcanzar una decisión, y a partir de ahí, delimitar el objeto de la solicitud. Actuaciones que no están incluidas en el objeto de la Ley previsto en el artículo 2 a) LTPA. Procede pues la inadmisión de la reclamación al no estar lo solicitado incluido en el objeto de la Ley."

3. Dicho lo cual, procede centrase en la solicitud de información originaria de la que trae causa la presente reclamación, es decir, "*conocer el nombre del instructor del expediente sancionador ..."* que, como es sabido, se ubica en el ámbito de las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos que se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el dato cuya divulgación se pretende.

El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBGD -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *"el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso".*

Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que "el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley".

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación. Entre estos criterios, se encuentra el de *"La mayor garantía de los*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad".

A la vista de la información solicitada, los datos personales afectados se encuadrarían en el artículo 15.2 LTAIBG, que permite el acceso a los mismos salvo que *"prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación".*

La persona afectada en su escrito de 14 de febrero de 2025 se opuso al acceso, manifestando que, atendiendo a los 20 escritos presentados por la persona reclamante, con todo tipo de acusaciones, considera que el ser identificada podía provocar un riesgo a su integridad física y moral, alegando expresamente que:

> *"mi identificación como instructor/a del expediente sancionador me genera una gran preocupación y temor a verme acosado/a por escritos y correos dirigidos a mí directamente, conociendo además el tono intimidatorio de sus escritos" . […] "Solo pensar en que pudiera producirse esa circunstancia me causa un gran estrés."[…]*

La entidad reclamada aceptó tales alegaciones y denegó el acceso.

Nos corresponde analizar ahora esta resolución denegatoria.

4. Para resolver la reclamación formulada, debemos comenzar haciendo referencia a que el artículo 15.2 LTAIBG establece una regla general de accesibilidad a los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad de las entidades públicas. Pero también establece una cláusula de salvaguarda, para aquellos casos en los que pudiera prevalecer el derecho a la protección de datos u otros derechos constitucionalmente protegidos.

En este sentido, aun cuando no sean jurídicamente vinculante para este Consejo los criterios interpretativos emanados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí constituyen un notable auxilio hermenéutico para abordar la resolución de casos concretos y de hecho a ellos hemos recurrido en numerosas resoluciones para reforzar o apoyar nuestras argumentaciones. Y con tal objetivo, debemos hacer referencia ahora al Criterio Interpretativo 1/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre las obligaciones en materia de acceso a la información pública sobre las relaciones de puestos de trabajo. En el mismo, se indica en su apartado II que *"En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano que modo que, conforme al artículo 15, número 2 de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información".*

Continúa el Criterio Interpretativo indicado:

> *"Ello no obstante y en todo caso: (….).*
>
> *Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial p. ej. la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista- que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de la que dispusiese que alguno o alguno de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta"

Teniendo en cuenta lo anterior, la Resolución de este Consejo núm. xxxxx estimó que, en principio, debería haberse dado acceso a la identificación de la persona instructora del procedimiento por tratarse de datos meramente identificativos. Pero debemos aclarar que dicha esta estimación debe entenderse condicionada a que no afecte otros derechos constitucionales (integridad física o moral, intimidad, etc.) que pudieran prevalecer sobre el interés público en el acceso a la información ya que, en tal caso, previo trámite de audiencia a la tercera persona afectada, la entidad reclamada debería valorar los intereses en juego y determinar si la prevalencia de esos derechos impedía la divulgación de la información. Y ello es lo que ocurrió en nuestro supuesto, a la vista de las alegaciones presentadas por la persona afectada y que fueron aceptadas por la entidad reclamada, se denegó el acceso a la identidad de la persona que instruyó el expediente sancionador n.º xxxxx, por considerar que podía implicar un riesgo para su integridad física y moral que excedía del sacrificio exigido a los empleados públicos.

Pues bien, este Consejo, en cumplimiento del artículo 24.3 de la LTAIBG, ha otorgado, con carácter previo a la emisión de esta resolución, un nuevo trámite de audiencia a la persona afectada por la información para que pudiese alegar lo que a su derecho conviniese. Y en respuesta a dicho trámite de alegaciones, la tercera persona afectada ha insistido en las mismas razones ya invocadas anteriormente sobre el número de escritos presentados en los últimos años por la persona reclamante, en alguno de los cuales *"...utiliza un tono amenazante, usando términos como "primer aviso" y "segundo aviso; acusando a la xxxxxx de servilismo a la xxxxxx , así como de desidia y desinterés (…)"*. *Se trata de una situación anómala en la que se ejerce una presión por medio de la intimidación, y entiendo que no se deben sostener los intereses de esta persona, que realiza acusaciones sin fundamento. (…)".*

Alega también la persona afectada que la persona reclamante acusa a la entidad reclamada de *"...encubrir los hechos que denuncia en sus escritos*".

Hace referencia igualmente a que el xxxxxxx se le dio la audiencia que había solicitado en la sede de la Consejería y que finalmente fue necesario interrumpirla debido a su actitud beligerante. Según la tercera persona afectada, durante la audiencia otorgada, pese a la advertencia expresa de que no fuera grabada la conversación, la misma fue grabada por la persona reclamante, manifestando "*...acusaciones contra el xxxxxxx y el personal…",* lo que la reafirma en su temor a que conozca su identidad puesto que *"... ha demostrado que no tiene límite alguno en sus actuaciones".*

De acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, para la persona afectada el hecho de que se solicite su identificación le genera "*..una gran preocupación y temor*" a ser acosada por escritos y correos dirigidos directamente a su persona, conociendo *"...el tono intimidatorio de sus escritos"* ya que con sus datos personales podría averiguarse más información, como su ubicación física o su teléfono. Además, "*... este señor no duda en irse a la prensa con sus calumnias, como ya ha hecho en los años anteriores, lo que podría vulnerar mi derecho al honor, al cuestionar mi trabajo como personal funcionario que cumple con sus funciones de forma objetiva y con la única intención de prestar un servicio a la ciudadanía. Solo pensar en que pudiera producirse esa circunstancia me causa un gran estrés. En este tiempo ha presentado un total de xxx escritos en los que se vierten todo tipo de acusaciones, por lo que no presto mi consentimiento a que mi nombre y apellidos se pongan a disposición de esta persona, ni a que se me identifique como la persona instructora del procedimiento*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

sancionador, entendiendo que el acceso a la transparencia que asiste a la ciudadanía en este caso entra en conflicto con mi derecho al honor, a la intimidad y a mi propia imagen. De esta forma, ratifico lo alegado anteriormente y, por las razones expuestas, no presto mi consentimiento a que mi nombre y apellidos se pongan a su disposición".

A la vista de las consideraciones expuestas por la tercera persona afectada, por la entidad reclamada y por la propia persona reclamante, debemos empezar señalando que a juicio de este Consejo no se aprecian en este caso elementos o indicios relevantes de los que podamos concluir que la revelación de la identidad de la persona instructora pudiera suponer para la misma un peligro para su integridad física.

No podemos concluir lo mismo, sin embargo, respecto a otros derechos constitucionalmente garantizados como son el derecho a la integridad moral, el derecho al honor, o la garantía en la imparcialidad de sus funciones, que reconocen los artículos 14, 18 y 103 del texto constitucional.

Este Consejo no pone en cuestión que la persona reclamante, en sus relaciones con la Administración Pública, puede acceder a información pública, exigir responsabilidades de las Administraciones y autoridades, cuando así corresponda legalmente, y denunciar las presuntas irregularidades o deficiencias que –a su juicio- presente la información proporcionada en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías detectadas.

Pero tampoco puede ignorar este Consejo que el derecho de acceso a la información ha de realizarse de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 8.b) de la LTPA). Y ha de tener presente que conceder la información solicitada constituye una cesión de datos personales que debe regirse por el principio de minimización establecido en el artículo 5.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos (sólo se tratarán los datos personales adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para los fines de su tratamiento) y que la persona afectada en este caso, ante la cantidad y contenido de los escritos presentados por la persona reclamante, ha manifestado la presión, intimidación, el temor y el estrés que le causaría esta cesión de su nombre y apellidos.

A estos efectos han de tenerse en cuenta no sólo el número de escritos presentados por la persona reclamante a la entidad reclamada (y que ella misma relaciona en una tabla presentada a xxxxxxxxxx), sino, sobre todo, el contenido de las consideraciones expuestas por la persona reclamante en tales escritos, en los cuales manifiesta:

- "*...el motivo real por el que se me impide conocer la información solicitada es que ésta pondría al descubierto el cúmulo de irregularidades, probablemente, constitutivas de delito, cometidas conscientemente por la Junta de Andalucía en la tramitación del expediente sancionador xxxxx…*".

- "*...la finalidad de cada una de esas preguntas* [en referencia a las 21 preguntas incluidas en el escrito de 14 de junio de 2024]*, que no es otra que determinar si los responsables de la tramitación del expediente sancionador xxxxx han cumplido su obligación de servir con objetividad los intereses generales (artículo 103 CE) y garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, los legítimos intereses económicos de los mismos (artículo 51 CE), o, por el contrario, dichos sujetos han manipulado fraudulentamente unas normas e ignorado interesadamente otras con la finalidad de a) minimizar la multa correspondiente al ilícito cometido y b) proporcionar instrumentos a la empresa infractora para que dicha multa pueda ser anulada por los tribunales".*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

- "*(…) Dicha medida, que el tiempo ha demostrado eficaz y necesaria, consistió en grabar la conversación mantenida y estuvo motivada por la desconfianza que el xxxxxxx me genera a causa de su negligente actuación en la tramitación de mi reclamación…*" _ pese a la expresa oposición de las personas asistentes a que se grabara dicha reunión_ , así como otros comentarios sobre *"…la incorrecta actuación de la xxxxx en la tramitación del expediente sancionador xxxxx…",* por la *"…iniciación e instrucción del citado expediente careciendo de competencias para ello",* la *"xxxxxxxxxx".*

- *"Aunque, como prueban los documentos aportados por mí a los expedientes del CTPDA xxxxxxx, el Sr. [apellidos] ha alegado numerosas falsedades para obstaculizar sistemáticamente el acceso a cualquier información pública obrante en el expediente sancionador xxxxx y y los expedientes informativos xxxxx y xxxxx, ninguna de dichas falsedades es tan flagrante como la alegada el xxxxx(…), la cual debiera bastar por sí sola para convencer a ese Consejo de la mala fe de la Junta de Andalucía y ponerlo en alerta respecto de los turbios intereses perseguidos por el Ejecutivo andaluz"* (escrito formulado por la persona reclamante el xxxxxxx).

Como hemos indicado anteriormente, la Constitución Española garantiza el derecho al honor y a la integridad moral de las personas, así como, para los funcionarios públicos, la garantía de la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Aunque se trate de las apreciaciones de la persona reclamante (puesto que no consta a este órgano ningún pronunciamiento administrativo o judicial que depure responsabilidades por las irregularidades denunciadas por la persona reclamante, ni que corroboren sus consideraciones sobre la instrucción de los expedientes sancionadores en los que intervino la tercera persona afectada) lo cierto es que tales manifestaciones, reiteradamente vertidas en diversos escritos, pueden afectar a la reputación de la tercera persona afectada, entrando en juego su derecho a la integridad moral y al honor, simplemente por los juicios paralelos que podrían llevarse a cabo sobre esa persona, cuestionándose su objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el referido expediente.

A estos motivos debemos añadir otro que no ha sido citado expresamente por la entidad reclamada, pero que incluimos en aplicación de nuestra doctrina sobre la aplicación de límites no invocados por las partes (por todas, la Resolución 414/2023). Y es que, pese a que los procedimientos sancionadores están concluidos, no podemos obviar que la comunicación de la identidad de las personas instructoras de un procedimiento sancionador puede -en determinados casos- suponer un riesgo para el límite de "*La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinario*s" (artículo 14.1.e) LTAIBG) en futuros procedimientos. En supuestos de procedimientos sancionadores con relevancia pública por las circunstancias del caso o el importe de las sanciones a imponer, la revelación de la identidad de las personas instructoras podría afectar a la buena marcha del procedimiento, al recibir presiones externas o si su actuación se ve fiscalizada por terceras personas ajenas al procedimiento durante su tramitación.

Por todos estos motivos, este Consejo considera que en este caso debe prevalecer el interés de la persona instructora en mantener su anonimato.

5. Por todo lo expuesto, procedería desestimar la reclamación formulada en cuanto a la pretensión de conocer la identidad del instructor del expediente sancionador xxxxxxx.

Por idénticos motivos debería también rechazarse la petición de identificación de la persona instructora por sus iniciales. Este dato de la persona instructora no garantizaría la preservación de su identidad. Debemos recordar que dato personal es toda información sobre una persona física identificada o identificable y que se considera persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador,

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

como por ejemplo serían las iniciales de una persona que presta servicios en el ámbito circunscrito a una determinada unidad administrativa. De ahí que no podamos acoger esta petición.

Sin embargo, no podemos obviar que este Consejo viene sosteniendo desde sus primeras decisiones que *"cuando un operador jurídico afronte un eventual conflicto entre el derecho fundamental a la protección de datos personales y el derecho al acceso a la información pública, no puede decantarse apriorísticamente por uno de ellos, atribuyéndole así una primacía casi automática. Antes de acordarse una precipitada realización de uno de ellos a costa del otro, debe procurarse la armonización entre los derechos que colisionan a fin de que ambos alcancen la máxima efectividad posible.* (Resolución 42/2016, FJ 6º; doctrina constantemente reiterada desde entonces).

Pues bien, parece deducirse de la redacción de la solicitud y de la reclamación que el interés de la persona reclamante es, más que conocer la identidad de la persona instructora, conocer si esta es la misma a la que se refiere la persona reclamante identificando su nombre y apellidos en varios apartados de la reclamación.

A estos efectos debemos recordar que el artículo 17 de la LTAIBG establece que, aunque no sea obligatorio, el solicitante de información pueda exponer los motivos por los que la solicita y eso motivos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución.

Por ello, teniendo en cuenta la motivación invocada, así como el deber de intentar procurar satisfacer en alguna medida el derecho de acceso a la información pública pretendida por la persona reclamante, este Consejo considera que la entidad reclamada podría informar simplemente si la persona instructora es o no distinta de la persona que cita la persona reclamante. De este modo, se satisfaría el interés invocado por la persona reclamante.

Y por otra parte, se preservaría el derecho a la protección de datos de la persona instructora del expediente sancionador xxxxx, por los motivos indicados anteriormente.

Y es que el acceso a la identidad de la persona instructora permitiría a la persona reclamante, lógicamente, verificar si es la misma persona que identifica con nombre y apellidos en su reclamación. Pero esta finalidad se conseguiría igualmente con la mera afirmación o negación de esta circunstancia por la entidad reclamada, sin necesidad de facilitar el nombre y apellidos de la persona instructora.

Ahora bien, esta argumentación únicamente sería válida si ambas personas fueran distintas. Si fueran la misma, la respuesta de la entidad reclamada revelaría la identidad de la persona instructora del expediente xxxxx y, consecuentemente, nuestra argumentación sobre la negación del acceso a la identidad de dicha persona instructora del expediente perdería su sentido y no alcanzaría la finalidad de protección perseguida.

En cambio, si las personas instructoras fueran distintas, la respuesta de la entidad reclamada no afectaría a ningún derecho, ya que no se comunicaría la identidad de la persona instructora.

Ante esta disyuntiva, este Consejo podría aplicar la previsión del artículo 20.3 LTAIBG que indica que "*Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud"*. Y debería desestimar la reclamación.

Sin embargo, la solución que debemos ofrecer es otra. Y es que este Consejo no puede ignorar la información de la que dispone a la vista del expediente, y es que el nombre de la persona instructora del expediente xxxxx no coincide con el nombre y apellidos indicados por la persona reclamante en su reclamación. Si bien venimos afirmado en reiteradas resoluciones que el Consejo no es quien debe

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

facilitar la información solicitada a la persona reclamante (por todas, la Resolución 244/2025), en este caso debemos alterar esta postura en aras de los principios de transparencia y de libre acceso a la información del artículo 6 LTPA. De otro modo, deberíamos dictar una resolución desestimatoria aunque conocemos que la respuesta de la entidad reclamada no afectaría a ningún derecho de las personas afectadas.

Eso sí, y pese al contenido de esta resolución, debe ser la entidad reclamada la que informe expresamente a la persona reclamante que la persona instructora del expediente sancionador xxxxx no es la misma persona cuyo nombre y apellidos se indican por la persona reclamante en su reclamación.

Debemos advertir, por último, que la entidad reclamada únicamente deberá informar sobre el extremo anterior, sin hacer ningún otra consideración, aceptación o confirmación de los hechos que la persona reclamante atribuye a la persona que cita con nombre y apellidos, por cuanto ello no es objeto del expediente que nos ocupa.

Procede pues la estimación parcial de la reclamación.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación.

La entidad deberá informar expresamente a la persona reclamante que la persona instructora del expediente sancionador xxxxx no es la misma persona cuyo nombre y apellidos se indican por la persona reclamante en su reclamación.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo